



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

# FLORE

## Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

### Nuove forme di governance cooperativa

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

*Original Citation:*

Nuove forme di governance cooperativa / G. De Luca. - STAMPA. - (2011), pp. 277-282.

*Availability:*

This version is available at: 2158/479257 since:

*Publisher:*

Edizioni Scientifiche Italiane

*Terms of use:*

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

*Publisher copyright claim:*

(Article begins on next page)

# Urbanistica e Politica

*a cura di*  
Francesco Domenico Moccia

*presentazione di*  
Federico Oliva

*postfazione di*  
Roberto Gerundo



Edizioni Scientifiche Italiane

GOVERNO DEL TERRITORIO  
E PROGETTO URBANO  
STUDI E RICERCHE

Collana diretta da  
Roberto Gerundo  
*Università di Salerno*  
*Presidente Inu Campania*

MOCCIA, Francesco Domenico (*a cura di*)  
Urbanistica e politica  
Collana: Governo del territorio e progetto urbano - Studi e Ricerche, 4  
Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2011  
pp. 704; 24 cm  
ISBN 978-88-495-2200-6

---

© 2011 by Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.  
80121 Napoli, via Chiatamone 7  
0015 Roma, via dei Taurini 27

Internet: [www.edizioniesi.it](http://www.edizioniesi.it)  
E-mail: [info@edizioniesi.it](mailto:info@edizioniesi.it)

I diritti di traduzione, riproduzione e adattamento totale o parziale con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Associazione Italiana per i Diritti di Riproduzione delle Opere dell'ingegno (AIDRO)  
Via delle Erbe, 2 - 20121 Milano - tel. e fax 02-809506; e-mail: [aidro@iol.it](mailto:aidro@iol.it)

## Nuove forme di governance cooperativa

Giuseppe De Luca

Il tema della sessione *Urbanistica e politiche di area vasta* affronta uno dei nodi storicamente più problematici dell'operare pubblico sul territorio: il rapporto tra la costruzione delle politiche locali inserite in strumenti di pianificazione urbanistica e la dimensione territoriale cui necessariamente la maggior parte di esse si inscrivono.

Il raccordo tra queste due dimensioni della pianificazione di sistema, così come questa è stata regolata nel nostro paese, è stato uno degli snodi intorno ai quali si è, forse, prodotta maggiore riflessione negli ultimi tre decenni, tuttavia senza mai trovare strade e modalità di connessione diverse da quelle legate all'allineamento delle competenze istituzionali tra i diversi livelli dell'amministrazione territoriale attualmente presenti in Italia. Eppure diverse e più incisive *incursioni* in questo rapporto sono avvenute, sia come vere e proprie sperimentazioni innescate dalla stagione dei patti territoriali e della cosiddetta programmazione complessa, sia attraverso i progetti di sviluppo territoriale. Il *meticcio* tra la pianificazione territoriale con la programmazione economica è stato il veicolo più fertile per le politiche di area vasta, ma non ha prodotto – almeno fino ad ora – nessun significativo percorso innovativo che rompesse, o quantomeno ridefinisse, l'arcigno modello organizzativo e la *deriva* procedurale della pianificazione di sistema. Infatti, senza particolare differenza tra il tipo di strumento utilizzato, se un piano provinciale o un piano pluriennale socio-economico oppure un piano paesaggistico – come si può leggere nel resoconto di Immacolata Aprenda e dai successivi contributi –, questi sono largamente ancorati a visione istituzionale di questo rapporto, nella convinzione classica che un coeso e armonioso legame (procedurale più che di contenuto sostantivo) tra i diversi livelli istituzionali, e i loro strumenti di piano, sia il presupposto della filiera decisionale pubblica per il buon governo del territorio.

■ 277

### *I nodi*

Eppure ... eppure altre prospettive potevano essere esplorate se solo l'organizzazione dell'amministrazione politica pubblica non fosse radicata solo su funzioni e relativi settori e se i piani, come strumento di un'azione deliberatamente presa, si misurassero anche sugli esiti e fossero indirizzati anche alla

valutazione dei loro risultati. Uno dei nodi non sciolti del rapporto tra pianificazione locale e pianificazione di area vasta è proprio quello del ruolo e del significato delle due dimensioni spaziali in rapporto al suolo. Siamo propensi, cioè, a dare molto ospitalità alla pianificazione fisica – che è l'ultimo *miglio* della filiera pianificatoria – piuttosto che al sistema delle regole e allo sfondo argomentativo e sostantivo entro cui le decisioni che interessano il territorio devono iscriversi. Non pensiamo che possa esistere una pianificazione integrata, quella che interpreta la dimensione spaziale della decisione collettiva, come una dimensione *permanente* e congiunta, entro cui si iscrive ogni azione economica, sociale, urbanistica e paesaggistica. Pensiamo secondo *pezzi* istituzionali separati per produrre modalità *separate* di azione pubblica attraverso piani, che *dialogano* tra loro – quando lo fanno – solo a valle della loro costruzione e solo in via gerarchica, di rado durante la costruzione.

278 ■

Quando questo dialogo si prospetta è di natura contrattualistica, sia tra istituzioni, nella forma della concertazione, che, più sovente, tra attori pubblici e privati, con il metodo della *partnership*. Questo è il secondo nodo problematico che sembra emergere dai casi presentati in questa sessione.

Sia chiaro, il governare per contratti, che sottosta alle pratiche della cosiddetta stagione dei piani complessi, è una ventata di sano realismo e forte innovazione, sia per quanto riguarda l'evoluzione del concetto di territorio (che da *semplice* contenitore da riempire – come nella tradizione economica – è divenuto un contenitore pieno e con una propria identità, dove è possibile trovare, rimescolando bene, indicazioni e sostanza per politiche possibili) sia per quanto riguarda l'evoluzione della pianificazione (che da prevalenti pratiche vincolistiche è piano piano passata a pratiche di azione concreta). Ha prodotto, al contempo, sia forme nuove di territorialità dal basso – espressione cioè degli attori locali che abitano e vivono il territorio – che scambi espliciti e un bilanciamento *alla luce del sole* tra attese pubbliche e interessi privati – rendendo così trasparenti le negoziazioni che prima erano nascoste o *ingenuamente* taciute.

Tuttavia il governare per contratti richiede un'autorevolezza e una forza che gli enti istituzionali attualmente non hanno: per organizzazione burocratica e settoriale interna degli uffici, per scarsità di risorse finanziarie, per capacità predittiva, per risorse conoscitive.

Se per governo del territorio intendiamo l'azione che un ente locale deve esprimere per controllare i processi di fisiologico mutamento delle aree urbane e del territorio nel suo complesso secondo valori e obiettivi democraticamente assunti dalle istituzioni rappresentative e con regole, procedure e strumenti formalizzati in quelle stesse istituzioni, l'azione non può non essere pubblica.

E invece, la quantità di nuova *strumentazione* messa in gioco negli ultimi quindici anni e il continuo degrado finanziario del potere pubblico vanno in una direzione opposta a questo assunto: una direzione di natura contrattualistica che ricorre a forme, più o meno esplicite, di *privatizzazione* di parti cospicue del territorio, dove il ruolo pubblico tende sempre più ad essere adattivo alla domanda piuttosto che generatore delle domande. In questa prospettiva le politiche di area vasta non hanno quella dimensione *permanente* di cui parlavamo prima, ma solo un ruolo retorico di posizionamento di argomenti e di temi utili a dare senso ad azioni contrattuali tra gli attori presenti sul territorio.

Il terzo nodo che sembra emergere dai casi presentati è il ruolo degli attori. Non vi è traccia della domanda "chi fa cosa e per chi?". Dalle pratiche presentate questa domanda non solo non viene chiarita, quanto non emerge nemmeno. Le pratiche presentate sembrano avere più una dimensione indicativa e autoregolativa che strategico-discorsiva. Anzi, la ricerca della flessibilità nell'azione – che molti piani richiamano e riconoscono alla dimensione di area vasta – è spesso confusa con politiche appellate come *strategiche*; così come la necessaria cooperazione interistituzionale è spesso confusa con tavoli di concertazione; mentre il giusto ricorso allo spirito dell'iniziativa privata è spesso confuso con governo partenariale.

■ 279

Il nodo è tutto qui: *la forma di governo delle trasformazioni del territorio*, in una fase compressa tra la riforma costituzionale del 2001 – che prospetta una situazione aperta nell'interpretare e mettere in opera il principio della sussidiarietà con quello dell'adeguatezza e della differenziazione – e l'irrompere sul territorio degli effetti fisici dell'unificazione monetaria in Europa e della globalizzazione del sistema economico.

Un riordino della pianificazione, come uno dei principali strumenti di governo del territorio, diventa quindi una prospettiva necessaria purché si sgombri il campo da due opposte tentazioni: che la regolazione sociale e territoriale è capace di farla, nel migliore dei modi, solo il mercato o che solo un rigido e vincolistico apparato normativo sia uno dei più solidi presidi tecnici e politici per attuare politiche di tutela e sviluppo del territorio.

### *Una prospettiva di governance cooperativa per l'area vasta*

Lavorare insieme per governare il territorio con successo: ecco la motivazione che sottende alla diffusione di pratiche collaborative tra enti pubblici e tra questi e i privati a tutti i livelli e in tutti i settori. Può questo assunto essere esteso anche alle pratiche della pianificazione di area vasta in una prospettiva di pianificazione integrata?

Il tema della cooperazione interistituzionale, specialmente nella versione della cooperazione orizzontale tra territori, sta ritrovando in questi ultimi anni una nuova vivacità. Complice, da un lato, la ricaduta delle politiche comunitarie e lo stesso recente dibattito sui fondi strutturali per il periodo di programmazione 2007-2013 (che obbligano a definire strategie cooperative tra enti per accedere a canali finanziari comunitari) e, dall'altro, il continuo restringimento delle risorse pubbliche locali che, indirettamente, stanno portando a forme di ristrutturazione forzata del classico sistema auto-organizzativo delle autonomie locali (anche attraverso l'esperienza della cosiddetta pianificazione strategica), almeno nelle aree urbane più complesse e dinamiche.

280 ■ Questa doppia tenaglia sta aprendo una nuova stagione rispetto a quella auspicata nel Testo unico sulle autonomie locali del 2000 che, in maniera forse troppo burocratica, aveva posto il problema dell'Unione dei Comuni, quantomeno per identificare in maniera volontaria il *giusto* ambito territoriale di riferimento entro cui inscrivere politiche di sviluppo economico e sociale e politiche di governo del territorio. Un auspicio che andava anche nella direzione di cercare di superare o per lo meno di attenuare, seppur in forma volontaristica, la notevole frammentazione dei comuni italiani. Gli auspici sono rimasti tali e le Unioni realmente definite e operative davvero poche.

La nuova stagione, invece, sembra nascere dalla presa di coscienza che la cooperazione tra territori può anche essere non istituzionale, cioè non imposta da norme, e può non essere solo di gestione associata di servizi comuni; e che esiste una terza modalità di cooperazione più libera e aperta, quella legabile alla cooperazione volontaria per definire anche atti di pianificazione e di programmazione sul modello proposto da tempo dall'Unione europea. Cioè una *cooperazione di scopo*, secondo il modello della governance cooperativa. Può sembrare una visione semplicistica e al contempo utilitaristica, specialmente se si considera che, nella tradizione italiana classica della pianificazione, le politiche urbanistiche locali dovevano sempre iscriversi in un coordinamento territoriale più ampio. Anzi doveva esistere un *Piano di coordinamento* che assumesse il ruolo di guida e controllo degli ambiti locali. L'attuale *Piano territoriale di coordinamento provinciale* e qualche *Piano regionale paesaggistico* (come si vede nei contributi) mantengono ancora questa caratteristica (almeno sulla carta). Quando questo non era possibile, sovente per l'assenza di questi documenti territoriali di riferimento, era la stessa pianificazione locale che, con varie forme di retorica argomentativa, si tracciava uno scenario sovra comunale di riferimento entro cui iscriveva la politica locale.

Eppure, a partire dalle esperienze apripista sviluppate nella Regione Emilia-Romagna, che dalla fine degli anni Novanta ha incentivato modalità volontarie di costruzione di piani strutturali comunali o di piani provincia-

li in forma associata, questa modalità si sta estendendo ad altri spazi regionali, ma anche in alcune pratiche volontaristiche e dal basso perfino in assenza di agganci legislativi. La stagione degli accordi e della programmazione complessa – come abbiamo ricordato – ha certamente aiutato, culturalmente e tecnicamente, questo tipo di approccio, e la recente crisi economica (con il congiunturale rallentamento degli introiti derivanti dagli oneri concessori) lo ha imposto nelle agende politiche locali.

Ciò apre scenari che non è possibile trattare nello spazio di questo contributo. Richiamiamo solo le domande più rilevanti: un approccio cooperativo interistituzionale e intergovernativo che coinvolga anche attori privati può funzionare su base volontaria? E poi, esiste un *giusto ambito* territoriale di riferimento entro cui inscrivere politiche di sviluppo e di governo del territorio, oppure questo è definito dalla casualità di un'azione o di una volontà anche di parte?

E se questa volontà non esiste, perché prevalgono forme di diffidenza tra i soggetti istituzionali e no sui temi legati al governo delle trasformazioni territoriali, vi è uno spazio argomentativo (per esempio l'obbligo di considerare le risorse che vengono intaccate dalle politiche locali in una determinata scala territoriale) o uno spazio di regia (per esempio territori-snod, bio-regioni, ambiti paesaggistici, o sistemi territoriali locali) per facilitare forme virtuose di collaborazione? E con quali modalità e caratterizzazione?

Qui sorge il nodo più significativo nell'attuale stagione della pianificazione italiana. Chi meglio può sostenere un impianto d'azione fatto di concorrenzialità e di *adattamento* veloce agli input della programmazione economico-finanziaria, che trova le sue origini nell'UE, e alle sollecitazioni del mercato, che non aspetta più i tempi lunghi della formalizzazione delle politiche territoriali e urbanistiche?

A nostro avviso lo può fare solo il livello spaziale regionale, purché *deistituzionalizzi* il tradizionale strumento regionale della pianificazione di sistema, liquidandolo definitivamente, oppure favorendone la sua evoluzione in strumento di regia aperto all'incrocio sia delle istanze che provengono dal territorio, sia agli input europei. Solo questo livello istituzionale, dopo le modifiche costituzionali del 2001, ha la forza (ma probabilmente non ancora l'autorevolezza) di attivare e sviluppare ogni possibile pratica di coordinamento intergovernativo e multilaterale sia verticale tra i livelli istituzionali, da quello europeo a quello locale, cui compete (per il principio della sussidiarietà) la formulazione e la messa in opera delle decisioni attraverso gli strumenti della pianificazione urbanistica; sia orizzontale infra-territoriale e infra-attoriale. Solo così, infatti, è possibile generare una nuova governance cooperativa territoriale, da più parti reclamata.